

También antes que ellos había escrito Montesquieu: «Los grandes legisladores se han distinguido por la manera de dividir el pueblo en clases; y de esta división depende la duración y la prosperidad de la democracia» (1).

Adolfo Prius simplifica la tesis subordinando la capacidad y la inteligencia concreta de cada grupo á los intereses que defienden. El socio de la *marca* germana, dice, el caballero del parlamento inglés, el miembro del Consejo de la ciudad flamenca, el diputado del orden plebeyo en los Estados Generales de Francia, eran acaso incapaces en el sentido de hoy; ellos, sin embargo, tenían el criterio suficiente para valorar los intereses de sus comunidades y para defenderlos con competencia.» Y en otro lugar: «Células iguales entre sí y simplemente sobrepuestas producen el ser inferior llamado pólipo de agua dulce. Para constituir al hombre se necesita algo más, el agrupamiento de las células y después una jerarquía celular con predominio de las cerebrales. Lo mismo puede decirse del Estado, donde los hombres deben agruparse en organismos. No es la superposición de los individuos, sino la coordinación de los organismos lo que daba al cuerpo social el sentimiento de la vida, faltando el cual las más hermosas instituciones resultan impotentes. Ahora en nuestra sociedad en vez del apretado haz de las colectividades, hay sólo una aglomeración de individuos. Y el individuo está aislado, suspendido en el aire, sin unión con sus semejantes, sin vínculos con centro alguno, sin acción en lo exterior. El tiene el poder ilimitado de hablar mal de todo, de censurarlo todo; pero es incapaz de crear algo.... El régimen parlamentario es el espejo fiel de esta sociedad desunida» (2).

Hemos creído oportuno anticipar estas ideas como introducción al derecho público, de que vamos á ocuparnos. Volveremos sobre este asunto al hablar de la composición de la primera Cámara y de la elección de la segunda.

(1) *Esprit des lois*, cap. III, libro II

(2) *Essai sur la démocratie et le régime parlementaire*. Bruselas, 1884; páginas 194 y 14.

## CAPITULO IV

### Del Municipio.

Cuando la familia tuvo varias ramas, las estirpes se llamaron *γένος*, *gens*, *clan*. Varias *gentes* asociadas formaron las *ωπαρχιαι*, *curiae* ó *hundred*, bajo la presidencia de un patriarca, curión ó *hundredes-caldor*. Poco después, varias curias reunidas dieron origen á las tribus, que ocupaban un territorio llamado *δημος*, *pagus*, *gau*, y después *marck*, *gemeinde*, común. Entre los Griegos y los Latinos, el *pagus* fortificado es la ciudad, ó mejor el Estado; entre los Teutones, la unión de *gau* constituye el reino. La obra difícil de la civilización moderna consiste en conciliar la independencia de la ciudad con la unidad del Estado.

El común es la familia engrandecida, y existió antes que el Estado; la ley política lo encuentra ya, no lo crea.

Ha pasado por tres formas distintas: la comunidad de aldeas, cuyo residuo es el *mir* ruso; la ciudad soberana en la antigüedad greco-romana, y una fracción del Estado como en la mayor parte de los Estados modernos. Nos detendremos algo en describir estos tres tipos.

El *mir* se funda sobre la propiedad colectiva que de tiempo en tiempo es distribuída de nuevo entre las familias existentes, y sobre la solidaridad para los impuestos que han de pagarse al Estado. Todos los cabezas de familia se reúnen al aire libre, junto á la iglesia, para deliberar sobre los intereses locales, y las resoluciones son votadas por aclamación. La asamblea está presidida por el *starosta* (anciano), que es elegido por tres años y tiene también el poder ejecutivo; esto es, vela por la conservación de los caminos, la administración de las escuelas y los hos-



picios, la detención de los malhechores, etc. Sin embargo, la unidad administrativa para las aldeas no es el *mir*, sino el *volost*, que es una especie de *cantón* francés. El consejo del *volost* se compone de todos los *starostas* de las aldeas que lo forman, y lo preside un *starchina* (que significa también anciano), el cual es elegido por el Consejo y confirmado por el Gobierno, dura en su destino tres años y tiene la responsabilidad de toda la administración cantonal. Las ciudades, según la ley de 28 de Junio de 1870, tienen un Consejo municipal elegido por todos los ciudadanos, y este Consejo nombra la junta y el alcalde. La elección de éste necesita la aprobación del Gobierno.

La *parish* (parroquia) inglesa ha sucedido á la primitiva comunidad de aldeas, y como la *Landesgemeinde* de algunos cantones suizos, ofrece un curioso ejemplo de gobierno popular directo. El principio fundamental de estas asociaciones es que el poder reside en la asamblea compuesta de todos los habitantes, que se reúne cada vez que uno de sus miembros quiere convocarla. La asamblea de la parroquia inglesa, llamada *vestry* (sacristía) del lugar donde se reúne, administra por medio de mandatarios responsables y se compone de todos los que pagan el impuesto de los pobres. La ley de reforma del impuesto de los pobres de 1834 faculta á las parroquias para asociarse (*unions*) en una especie de cantón francés.

Sobre la parroquia está el *borough* (burgo, ciudad) y el *county* (condado). En el *borough*, los electores que pagan cierto censo nombran los consejeros municipales, que escogen en su seno una junta (los *aldermen*) y el alcalde (*mayor*). La administración municipal comprende el patrimonio comunal, los impuestos locales, la policía urbana, los hospitales, etc. Casi todas las ciudades importantes de Inglaterra están constituidas en *borough*, ó por costumbre tradicional ó por cartas obtenidas del Parlamento. Su organización ofrecía por esto las variedades más extrañas, hasta que la ley de 9 de Septiembre de 1835 (*municipal act*) vino á poner cierto orden. Esta ley, por una cláusula expresa que contenía, fué libremente aceptada por varios *borough*. Las demás aglomeraciones urbanas incorporadas continuaban en un régimen provisional que ofrecía alguna analogía con los

burgos, hasta que en 1858, una ley especial (*local government act*) reguló los distintos servicios locales.

Las campañas bajo la alta soberanía de los señores se organizaron en condados subdivididos en centurias (*hundreds*), que no tienen ninguna importancia administrativa, siendo simples circunscripciones judiciales y de policía. Esta organización se remonta á la mayor antigüedad, puesto que escribe Tácito: *Centeni ex singulis pagi sunt, idque ipsum inter suos vocantur; et quod primo numerus fuit, jam nomen et honor est*. Después de la invasión el oficial superior se llamó *comes*, de donde vino *comitatus*, condado. Este conserva el gobierno de las centurias en tiempo de paz, que confiaba á su representante *vicecomes*, al cual ha sucedido el *sheriff*.

El condado está ahora administrado por un *sheriff*, á quien nombra para un año el gobierno central, y por cierto número de jueces de paz vitalicios, nombrados por el mismo gobierno entre los propietarios que poseen una renta anual superior á cien libras esterlinas. Los jueces de paz obran ya aisladamente ya en sesión general ó trimestral y votan los diferentes impuestos del condado. Esto no debe sorprender, porque los impuestos locales pesaban en otro tiempo todos sobre la propiedad territorial, reservándose el Estado los impuestos de consumos, las aduanas, el timbre, etc. El Estado no saca de la propiedad territorial más de cincuenta millones, que ha declarado redimibles, considerándolos casi como un canon ó censo. Algunas ciudades son consideradas como condados (*counties corporate*) y administradas del mismo modo.

Los ingleses transportaron al nuevo mundo sus instituciones locales. La *parish* se convierte en la *township* con la asamblea general de ciudadanos que administra por medio de sus delegados, y las ciudades recibieron sus cartas y administraron por medio del *common-council*, los *aldermen* y el *mayor*. En el Sur predominaron los condados, y durante mucho tiempo el *sheriff* y los *justices of peace* fueron elegidos por el gobernador por toda su vida ó por un espacio de siete años. Después de 1824, estos nombramientos fueron gradualmente abandonados á la elección popular, lo que se hizo general después de 1850. No contentos



con esto los radicales, después de la guerra de sucesión se esforzaron en multiplicar en el Sur los burgos incorporados, para sustraer al pueblo de la influencia de los propietarios. Los estados del centro tienen una organización intermedia, existiendo la *township* subordinada al condado para ciertas relaciones (1).

Pero ni en Inglaterra ni en los Estados Unidos de América es el común enteramente autónomo, estando sometido en todas partes á las leyes generales del Estado, que le impone obligaciones y restringe su esfera de acción especialmente en materia de impuestos y enajenación del patrimonio. En la antigüedad clásica tenemos comunes autónomos, pero eran Estados soberanos. Cayendo bajo la conquista de Roma, perdieron las prerrogativas soberanas de hacer la paz y la guerra, el derecho de legislación y el de imponerse tributos. No quedó más que un solo común soberano, Roma, que reinaba sobre un gran número de comunes, los cuales tuvieron solamente una existencia civil. El régimen municipal de gobierno político se convirtió en una manera de administración, y esta mutación se completó bajo los Emperadores. Había en cada Municipio un Senado que se llamaba *ordo* ó *curia*, que administraba la ciudad, excepto algún caso extraordinario en que la multitud era toda llamada á tomar parte en los asuntos municipales. Este *ordo*, ó bien *curia*, estaba compuesto de un número determinado de familias inscritas en el *album ordinis*, *album curiæ*, que no excedían de dos ó tres cientos. Cuando algunas de estas familias se extinguían, la curia llamaba á otras á llenar el vacío. Hacia el fin del Imperio este poder municipal era una carga, á la que cada uno trataba de sustraerse. Se vió entonces surgir una magistratura nueva, el *defensor civitatis*, cuya misión, indicio de la calamidad de los tiempos, consistía principalmente en defender á los habitantes y especialmente á los pobres, contra la violencia de los procónsules, la avaricia de los recaudadores, la insolencia y los fraudes de los ricos y los poderosos. El tenía el derecho de denunciar á los prefectos del Pretorio los actos ilegales, y su jurisdicción, en un

(1) Véase Jannet, *Les États Unis contemporains*. París, 1876.

principio bastante restringida y subordinada, llegó á ser importante al igual de la de los antiguos magistrados. Justiniano le concedió el título de arconte, y le facultó para sustituir al gobernador ausente. Prohibió á los procónsules el juzgar las causas de la competencia de los defensores, que no excedían de 300 sueldos de oro. Los defensores de las ciudades no eran nombrados solamente por los decuriones, sino por todo el pueblo, comprendido el clero y el obispo, y como la influencia de éstos iba siempre en aumento, fueron, la mayor parte de las veces, elegidos para este oficio. Caído el Imperio, el obispo llegó á ser en cada ciudad el jefe natural de los habitantes; su elección, por la parte que en ella tomaban los ciudadanos, era el asunto más importante de la ciudad. Las leyes y costumbres romanas fueron conservadas principalmente por el clero, y más tarde pasaron á la legislación general de los Estados modernos. Entre el antiguo régimen municipal romano y el de los comunes de la Edad Media, se interpone, como transición, el régimen municipal eclesiástico.

Después de la invasión, la preponderancia social pasó de las ciudades á los campos, habitando los bárbaros vencedores por regla general en sus tierras, también en sus fortalezas, alrededor de las cuales se reunía la parte de la población dedicada al cultivo de los campos. Tales reuniones prosperaban por medio de la industria y el comercio y llegaban á ser aldeas, y con frecuencia ciudades. Los poseedores de las tierras, para atraer otras gentes junto á sí, concedían favores, privilegios; pero abusando frecuentemente de su poder, obligaban á las poblaciones á sublevarse.

Las ciudades sublevadas para resistir á sus señores se apropiaron el derecho de levantar milicias, de imponerse tributos para hacer la guerra, de gobernarse con magistrados propios, y de este modo la soberanía volvió á cada una de las ciudades de donde había sido arrojada por las conquistas de Roma. La totalidad de los habitantes formaba la asamblea del común, que era convocada á son de campana. La asamblea nombraba á los magistrados, cuyo número y cuyas atribuciones variaban de común á común. Los magistrados gobernaban casi solos, arbitraria-



mente, sin otra responsabilidad que sucumbir en las futuras elecciones ó ante una sublevación popular.

Este gran cambio tuvo lugar para Italia en el siglo XI y para el resto de Europa en los XII y XIII. En Italia los comunes llegaron á ser gloriosas repúblicas casi enteramente independientes, como en Flandes y en algunos puntos de Alemania. En Francia la monarquía se les mostró benévola para debilitar á los grandes vasallos; pero en el siglo XIV, conseguido su propósito, comenzó á serles contraria. Las elecciones fueron generalmente abolidas en 1691 y las funciones municipales fueron puestas en *oficio*, ó sea que el rey vendía en cada ciudad á algunos habitantes el derecho de administrar á los demás. Luis XI había restringido las libertades municipales por temor á su espíritu democrático; Luis XIV las destruyó sin temerlas, pues que las vendía á todas las ciudades que podían rescatarlas. En 1764 el gobierno pensó en compilar una ley sobre administración municipal ó hizo que los intendentes le enviaran memorias sobre la manera de practicarla. Tocqueville ha consultado estas memorias en su famosa obra *L'ancien régime et la révolution*.

La administración de las ciudades, dice, estaba por lo general confiada á dos asambleas, la primera de las cuales se componía de oficiales municipales más ó menos numerosos, según los lugares, y constituía el poder ejecutivo del común, el *corps de la ville*. Sus miembros ejercían un poder temporal y eran elegidos cuando el rey establecía la elección ó la ciudad había podido recuperar sus franquicias; ellos gozaban de su cargo á perpetuidad cuando el rey había restablecido los oficios y conseguido venderlos. En todos los casos, estos oficiales municipales no recibían honorarios, sino gozaban excusión de impuestos y otros privilegios. No había entre ellos jerarquía alguna: la administración era colectiva y el alcalde presidía el *corps de la ville* y no administraba. La segunda asamblea, llamada general, elegía el *corps de la ville*, donde la elección estaba en vigor y tomaba parte en los principales asuntos. Mas en el siglo XVIII no era ya el pueblo quien se reunía en asamblea general, sino sólo los notables, algunos por derecho propio, otros diputados por corporaciones de artes y oficios, y éstos eran cada vez más raros;

de modo que bien podía decirse que la administración de las ciudades había degenerado en una pura oligarquía. No puede imaginarse nada más triste que la existencia de los oficiales municipales; el último agente del gobierno central, el subdelegado, los hacía plegarse á su menor capricho, y muchas veces los condenaba á prisión ó los multaba.

Las tentativas de reforma de 1787 salieron fallidas porque no se había empezado por la abolición de los privilegios, principalmente en materia de impuestos. La asamblea constituyente procedió á la organización territorial en 1791, después de haber proclamado la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. Constituyó los concejos municipales elegidos por todos los ciudadanos activos, ó sea los que tenían veintiún años y no habían sufrido ninguna condena penal. Puso al frente de la administración comisiones en lugar del alcalde. La Constitución del año III sustituyó los cantones á los municipios; pero el consulado, conservando el cantón como circunscripción financiera, electoral y jurídica, restableció las municipalidades, poniendo á su cabeza alcaldes en lugar de comisiones. Todos los nombramientos, comprendidos los de los consejeros municipales, fueron puestos en manos del primer cónsul, y la libertad fué desterrada por las instituciones que le deben servir de base. En 1837 el nombramiento de consejeros municipales fué confiado al pueblo, pero sus atribuciones no fueron muy amplias. «Nosotros heredamos hoy (decía Guizot desde la Tribuna) y nos aprovechamos de las grandes instituciones de Napoleón. A pesar de los vicios que entrañan, puede muy bien salir de ellas el despotismo y entrar la libertad: ésta penetra allí todos los días... Cuando se establecieron estas instituciones sólo un gobierno fuertemente constituido podía restablecer en Francia el orden social.»

La centralización es tan natural á Francia, que todos los gobiernos que se sucedieron consideraron al común como una fracción del Estado. El segundo imperio creyó hacer un gran esfuerzo, atribuyendo á los prefectos muchas facultades relativas á la administración local que antes correspondían al ministro del Interior, y adornó el decreto de 25 de Marzo de 1852 con el título de *Descentralización administrativa*. La tercera República,



con la ley del 5 de Abril de 1884, ampliaba las atribuciones del común, poniendo por base que las deliberaciones del consejo municipal no serían sometidas á la aprobación preventiva de la autoridad superior, sin expresa disposición de la ley. Concedía por el art. 76 á los consejos municipales la facultad de elegir el alcalde y los adjuntos de su seno. Sólo en París son éstos nombrados por el gobierno, porque las funciones del alcalde están confundidas con las del prefecto del Sena.

En Italia la libertad municipal pereció entre los tumultos de la plaza, y los señores representaron la parte del Rey en Francia. La ley consular del año VIII antes citada, fué introducida en Italia por la invasión francesa y conservada, con leves modificaciones, por los gobiernos restaurados; menos en Lombardía, donde en 1816 se restableció el antiguo sistema lombardo. Los comunes de mayor importancia tenían un consejo que se reunía en sesión privada dos veces al año. En los demás, que eran muchos y muy pequeños, los propietarios inscritos en el censo se reunían públicamente, interviniendo también un delegado para representar á los contribuyentes por la tasa personal. La institución de aquellos numerosos y pequeñísimos comunes estaba íntimamente ligada con la institución de los cancilleres del censo, los cuales, distribuidos en cada distrito, desempeñaban sus oficios, custodiaban sus archivos y ejercían una vigilancia que resultó odiosa cuando de los asientos administrativos pasó á los de una temida y execrada policía.

Cuando la Lombardía se unió al Piamonte, la idea de unificar la administración municipal daba lugar á muchas dudas. Se trataba ante todo de unificar los comunes lombardos entre sí; y no queriéndose adoptar los dos sistemas (de los grandes comunes gobernados por sus consejos y de los pequeños comunes representados en reuniones generales) había dos partidos que tomar. El primero consistía en reunir muchos pequeños comunes para que por una ley uniforme no fueran condenados á la impotencia y á gastos excesivos; el segundo en igualarlos á los demás comunes sin tener en cuenta su pequeñez y el vínculo que los unía á la cancellería del censo con más facilidad del servicio y ventaja de los contribuyentes.

La ley de 23 de Octubre de 1859 se aplicó al segundo partido, y fué un grave error. Ella emanaba de los plenos poderes concedidos al Gobierno en vista de la guerra de la Independencia, y fué casi la traducción literal de la ley belga del 30 de Marzo de 1836. Tuvo por esto las mismas ventajas y los mismos inconvenientes, dió mucha amplitud á la administración comunal; pero no distinguió bien el poder ejecutivo del deliberante, lo cual, según Tocqueville, forma una de las más grandes conquistas de nuestro siglo, y absorbió en la junta la personalidad del alcalde. El Parlamento corrigió estos defectos restituyendo al alcalde su personalidad; pero la ley del 20 de Marzo de 1865 puso á cargo del común muchos gastos que evidentemente no eran de su competencia, y no restableció los comunes rurales. La comisión gubernativa creada por el Ministerio del 18 de Marzo de 1876 para redactar un nuevo proyecto de ley comunal, reclamó contra *aquella igualdad absoluta* (de los comunes pequeños con los grandes) *que con demasiada frecuencia ha retrasado en nuestros días é impedido el desarrollo progresivo de las instituciones libres*. No hay duda, dice el informe de la Comisión, que algunas veces los pequeños comunes están mejor administrados que algunos de los más ricos y populosos, y que es de desear que todos los ciudadanos gocen por igual de la libertad de administrar sus intereses propios; pero quien quiera atender á la realidad, verá claro que en los primeros, muchos de los contribuyentes más cultos no tienen residencia fija en el territorio comunal; otros están escasamente provistos de las aptitudes necesarias para ocuparse de la cosa pública, ó se hallan imposibilitados para ello por la necesidad de atender á las más apremiantes atenciones de la vida; mientras que en los segundos abundan mucho más los ciudadanos que viven habitualmente en el territorio comunal y que, por instrucción, por bienestar, por ambición, son aptos y desean dirigir la fortuna del común.

La ley citada resolvió felizmente el problema de la ingerencia gubernativa y de la tutela de los comunes, atribuyendo la primera al funcionario político de la provincia, y la segunda á una representación local y electiva, pero superior al común é independiente del Estado. Las deliberaciones comunales, antes



de poder recibir su ejecución, serían comunicadas al prefecto (y por éste al subprefecto) para que las examinara, si son regulares en la forma y están ajustadas á las leyes. En el término improrrogable de quince días las devolverán con su *visto* si son regulares, ó suspenderán su ejecución, si tienen vicio de forma. En treinta días el prefecto, oído el consejo de la prefectura, podía pronunciar su anulación. Contra la decisión del prefecto existía el recurso al Ministro del Interior, quien proveía después de oír al Consejo de Estado.

Con fecha 30 de Diciembre de 1888 la referida ley fué enmendada en varios puntos, haciendo electivo el Alcalde en las poblaciones cabezas de partido, de circunscripción y de provincia, y en los comunes de una población de 10.000 almas en adelante. La elección del alcalde ha de recaer en un individuo del Consejo. En el común que tenga una población inferior á 10.000 habitantes, el alcalde continúa siendo elegido por el Gobierno de entre los consejeros. Se quita á la Diputación provincial la tutela de los comunes y se da á una Junta administrativa compuesta del Prefecto, que la preside, de dos consejeros de prefectura designados al principio de cada año por el Ministro del Interior y de cuatro miembros efectivos y dos suplentes nombrados por el Consejo provincial. De este modo ha sido reforzado el elemento gubernamental.

Que un común pueda con entera independencia administrar sus bienes propios, estipular alquileres, gastar sus rentas en obras y cosas de utilidad pública, nada más natural. Pero que pueda del mismo modo, sin intervención alguna, enajenar sus bienes, imponer tasas á su arbitrio, contraer deudas, es una utopía. Apenas el común formó parte de una asociación mayor perdió su autonomía absoluta. La ley abolida sometía á la aprobación y censura de la Diputación provincial permanente, presidida por el prefecto, algunos actos de la administración comunal, que pueden dividirse en dos categorías. La una considera los actos de dominio que se refieren á la gestión del patrimonio, como son principalmente las enajenaciones, las adquisiciones, los préstamos y los alquileres á plazo largo. La otra comprende no solamente los actos de dominio patrimonial, sino los que se

refieren al uso y al destino de los ingresos y á la vida administrativa del común, como serían especialmente los gastos que gravan los presupuestos por más de cinco años, la clasificación, apertura y composición de las calles, los reglamentos para uso de los bienes comunales, de los impuestos, higiene, administración y policía local, y el establecimiento de peajes. Estas atribuciones han sido trasladadas por la nueva ley á la Junta provincial administrativa. Contra las decisiones de esta Junta, los Consejos municipales y los prefectos podían acudir al Gobierno del Rey, el cual proveía por derecho real, previo informe del Consejo de Estado.

Respecto á la Hacienda, las dos leyes mencionadas no explican que se deba recurrir á los impuestos de consumos, é *in extremis*, á las contribuciones directas, sin tener en cuenta que los servicios públicos son sustancialmente diversos en el Estado, en las provincias y en los comunes, y que la utilidad que producen se distribuye entre los ciudadanos en sentido inverso de la aglomeración respectiva en las tres circunscripciones. En efecto, en los comunes todos los servicios públicos interesan al total de los ciudadanos, y más especialmente á los proletarios; el maestro y la maestra de instrucción primaria, el médico municipal, el reloj público, las fuentes son servicios que aprovechan á todos, pero á los pobres más que á los ricos. Al contrario, en el Estado los servicios públicos siguen otra marcha, atendiendo á la administración de justicia, la conservación de la paz pública, la defensa del territorio, la protección del comercio, la garantía de los contratos, la custodia de la propiedad; y si de estos servicios se aprovecha toda la nación, favorecen especialmente á los ricos.

De aquí que los gastos públicos deben ser soportados en el común por la muchedumbre; y por esto los impuestos de consumos son eminentemente municipales, mientras que en el Estado los gastos mayores deben ser sostenidos por los ricos; así las tasas sobre la propiedad, sobre los contratos, sobre las aduanas son eminentemente fiscales. Algunos escritores opinan que los gastos de los comunes se pueden repartir según los servicios, y por tanto, proveer á ellos con los recursos de entrada que sean



más análogos. Por ejemplo, los gastos generales podrían ser pagados con las rentas patrimoniales y con la tasa de familia; los gastos de la propiedad rural con el impuesto territorial; los gastos de los terrenos habitados con los impuestos sobre los edificios, con la tasa por ocupación del terreno público, con el privilegio del peso público, con el impuesto de consumos; los gastos de educación con los recursos más análogos del presupuesto general. Teniendo cada servicio su entrada especial, una especie de presupuesto particular, los gastos podrían ser contenidos en una más justa medida, y sobre todo, repartidos con mayor justicia.

Por lo que respecta á las elecciones, la ley suprimida era amplia, contentándose con un censo de 5 á 25 pesetas de impuesto directo, según la población de los comunes, y dejando una parte suficiente á la capacidad. La ley vigente se muestra aún más generosa, contentándose, en cuanto al censo, con algún impuesto directo ó con un impuesto comunal que no baje de 5 pesetas, para los que sepan leer y escribir. Admite también como electores á todos los ciudadanos que han sufrido con buen éxito el examen para la segunda clase elemental, que fueron inscritos en las listas electorales políticas. La edad para ser elector ha quedado en la de veintiún años cumplidos (1).

(1) Las dos leyes citadas, por autorización del Parlamento, han sido refundidas en un texto único del 10 de Febrero de 1880.

En España se requieren los veinticinco años.

## CAPITULO V

### De la Provincia.

Apenas el Estado dejó de ser una asociación de comunes, nació un nuevo órgano: la provincia.

Considerando atentamente su origen, vemos que la provincia no es una asociación primitiva, natural, sino secundaria y artificial. En efecto, no se encuentra en los primeros Estados compuestos de familias, de tribus, de comunes, y aparece en los imperios con el nombre de satrapía, de reino; de aquí el nombre de rey de reyes dado al soberano de Persia.

En Occidente fué la provincia obra de las conquistas de Roma. Los romanos no sólo poseían el genio de vencer, sino también el de asimilarse los pueblos. Los latinos conservaron sus leyes, sus magistrados, su gobierno. Una dignidad obtenida en su patria les valía el título de ciudadanos romanos; no pagaban la tasa ni capitación como los pueblos vencidos, sino una contribución regulada *ex censu*, ó suministraban un contingente de tropas á sus expensas. Tal fué el *jus Latii veteris*, *jus Latinitatis*, que fué concedido también á los pueblos extranjeros como primer grado para llegar á la ciudadanía romana. Los demás italianos habían obtenido condiciones menos favorables comprendidas bajo el nombre de *jus italicum*, como la exención de los *tributa soli et capitis*, las *alienationes*, *traditiones*, *nexi*, las *mancipationes*, y en cuanto al procedimiento la *annalis exceptio*, el *jus capiendum*. Estas dos distinciones desaparecieron después de la guerra social, que extendió el derecho de ciudadanía romana á todos los italianos desde el estrecho de Sicilia hasta el Rubicón. Los territorios que la República sometía fuera eran divididos en tres clases: provincias, países libres ó confederados